



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **H. K.**, zast. Mgr. Jaroslavem Fialou, advokátem se sídlem Jakubská 2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2014, čj. 11 A 15/2014 – 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala o vydání povolení k výkonu činnosti insolvenční správky. Ve svém návrhu ze dne 16. 10. 2013 uvedla, že zastává veřejnou volenou funkci neuvolněné zastupitelky Městské části Praha 18 a je členkou sportovní komise téže městské části. Dne 12. 11. 2013 žalovaný vydal rozhodnutí, kterým návrhu žalobkyně k povolení výkonu činnosti insolvenční správky vyhověl. Současně ale žalobkyně obdržela dopis žalovaného ze dne 14. 11. 2013, jímž jí bylo sděleno současné pozastavení výkonu činnosti insolvenční správky dle § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, tedy pro výkon veřejné funkce v podobě neuvolněné členky zastupitelstva a členky sportovní komise. Žalobkyně ihned požádala o přehodnocení tohoto názoru a o iniciaci příslušných legislativních změn. Této žádosti žalovaný nevyhověl.

[2] Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany před nezákonným zásahem ze strany žalovaného. Klíčovým důvodem byla tvrzená protiústavnost § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví.

[3] Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda úkon, proti kterému žaloba směřuje - pozastavení výkonu činnosti žalobkyně jako insolvenčního správce – je úkonem, který není rozhodnutím a zda se může žalobkyně proti němu bránit podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Vzal přitom v úvahu, že k pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích dochází bez dalšího ze zákona. Správní orgán o pozastavení činnosti insolvenčního správce nevydává žádné rozhodnutí a napadený úkon tedy rozhodnutím není. Proto dospěl soud k závěru, že se žalobkyně nemohla domáhat ochrany jinými právními prostředky a že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je v souladu s § 85 s. ř. s. přípustná.

[4] K věci samé pak městský soud uvedl, že námitky žalobkyně v podstatě nesměřují k tomu, že by se žalovaný dopustil zásahu do jejích práv v rozporu se zákonem, ale z podané žaloby je patrné, že se žalobkyně domáhá zrušení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích jako nezákonného. V této souvislosti soud poukázal na to, že se žalobkyně zrušení tohoto ustanovení marně domáhala již přímo u Ústavního soudu, který její návrh odmítl usnesením ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 270/14. Ani městský soud neshledal protiústavnost na věc žalobkyně aplikovatelného § 9 odst. 1 písm. g), což podpořil stručnou argumentací. Odkázal na čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který výslovně umožňuje, aby zákon stanovil podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Právo podnikat a vykonávat určitou konkrétní činnost tedy není právem neomezeným. Soud nevidí důvod, proč by se toto omezení nemohlo vztahovat i na činnost žalobkyně jako insolvenční správkyně. Činnost insolvenčního správce je upravena v samostatném zákoně a i ústava umožňuje, aby zákonodárce právě zákonem omezil nebo stanovil podmínky pro výkon této činnosti. Argumentaci, že postavení insolvenčního správce je shodné či podobné s výkonem činnosti exekutora či notáře, soud neshledal opodstatněnou, protože předmětem činnosti těchto profesí je činnost zcela odlišná od činnosti insolvenčního správce. V žádném případě nelze dle soudu dovodit, že provedená úprava má záměrně poškodit insolvenční správce.

II.

Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného, replika a duplika

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se proti uvedeným závěrům městského soudu brání obsáhlou kasační stížností. V ní opakuje své argumenty o protiústavnosti na věc aplikovatelného § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích. Podle ní se způsob, jakým se s jejím návrhem vypořádal městský soud, nedá považovat za přesvědčivý; zpochybňuje v této souvislosti i přezkoumatelnost závěrů městského soudu. Stěžovatelka opakuje, že právní úprava podobná omezení, jaké zná ve vztahu k insolvenčním správcům, nezná ve vztahu k exekutorům či notářům. Stěžovatelka polemizuje i s aplikací usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 270/14; to nebylo provedeno jako důkaz, navíc nic takového nezmínil městský soud při ústním vyhlášení rozsudku. Navrhuje proto napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc postoupit k vyřešení Ústavnímu soudu.

[6] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu. Zdůraznil přitom, že správní orgán je zákonem vázán.

pokračování

[7] Stěžovatelka ve své replice ze dne 12. 12. 2014 uvedla, že žalovaný v obdobných případech zákon aplikuje různě. Upozornila na případy insolvenčních správců, kteří jsou členy Legislativní rady vlády, aniž by jim byla dle zákona pozastavena funkce.

[8] Žalovaný v duplice ze dne 13. 2. 2015 zopakoval své stanovisko k věci. Funkce člena Legislativní rady vlády není srovnatelná s funkcemi, na které pamatuje § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat nově uplatněným důvodem nerovné aplikace § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích, podle něhož žalovaný údajně protiprávně tuto normu neuplatňoval na insolvenční správce, členy Legislativní rady vlády. Jde totiž o důvod, který stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla. Proto jde podle § 104 odst. 4 s. ř. s. o důvod nepřijatelný. Stěžovatelka jistě mohla tímto důvodem argumentovat již ve své žalobě. Říká-li, že čekala, dokud dotčené osoby ukončí funkci v Legislativní radě vlády, aby její námitka nemohla být použita proti těmto osobám, nejde o argument, který by řádné neuplatnění tohoto důvodu v žalobním řízení jakkoliv omluvil.

[10] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, kterými je soud povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud pro pořádek uvádí, že se plně ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něhož se lze proti pozastavení výkonu činnosti žalobkyně jako insolvenční správkyně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (blíže viz bod [3] shora). Ostatně shodný názor zaujala též právní doktrína (viz Šnoblová, Z. – Němčák, V. Insolvenční správce. Praha, Wolters Kluwer 2014, s. 175).

[13] Nejvyšší správní soud neshledal žádnou procesní vadu v postupu městského soudu, který argumentoval ve svém rozsudku též usnesením ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 270/14. Stěžovatelka se mýlí, pokud soudu vyčítá, že k tomuto usnesení neprovedl žádný důkaz. Čerpá-li soud z rozhodnutí jiného soudu *právní* argumentaci, neděje se tak cestou dokazování. Naopak, jde o nalézání otázek právních, které se samozřejmě nedokazují.

[14] Stejně tak nelze městský soud kritizovat ani za to, že v ústním vyhlášení rozsudku se o argumentu usnesením Ústavního soudu nezmiňuje. Ústní vyhlášení rozsudku včetně jeho důvodů (§ 49 odst. 9 až 11 s. ř. s.) shrnuje toliko základní teze argumentace soudu; v detailech je soudní argumentace rozvinuta v písemném odůvodnění rozsudku.

[15] Naproti tomu Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelce, že městský soud usnesení Ústavního soudu přikládal až příliš velkou váhu. Z cit. usnesení je patrné jen to, že Ústavní soud odmítl ústavní stížnost z důvodu zjevné neoprávněnosti navrhovatelky k podání návrhu na zrušení zákona. Stěžovatelka totiž v řízení před Ústavním soudem napadla zákon přímo, aniž by předtím vyčerpala cestu žaloby před správními soudy. K ústavnosti samotného aplikovaného ustanovení zákona o insolvenčních správcích neřekl Ústavní soud zhoła nic.

[16] Klíčovou otázkou je nicméně stěžovatelkou namítaná protiústavnost § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích. K ní se nesporně musel nějakým způsobem městský soud vyjádřit, tedy buď dospět k závěru o ústavnosti tohoto ustanovení, nebo naopak věc předložit Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Pokud dospěl městský soud k závěru o ústavnosti sporné normy, musel to odůvodnit. To se samozřejmě vztahuje též na Nejvyšší správní soud, i ten tedy musí buď vysvětlit, proč je zákon v souladu s ústavním pořádkem, anebo předložit věc Ústavnímu soudu, dospěje – li k závěru, že zákon je protiústavní.

[17] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by závěry městského soudu o ústavnosti sporné normy byly nepřezkoumatelné. Jakkoliv je jeho argumentace spíše stručná, splňuje odůvodnění přinejmenším minimální požadavky srozumitelnosti (viz shrnutí v bodě [4] shora).

[18] Nejvyšší správní soud dále sám zvážil, zda je sporná norma protiústavní.

[19] Podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích, ve znění zákona č. 185/2013 Sb., právo vykonávat činnost insolvenčního správce se insolvenčnímu správci pozastavuje *dnem, kdy insolvenční správce začal vykonávat funkci člena vlády, člena orgánu územní samosprávy, poslance nebo senátora anebo jinou volenou či jmenovanou veřejnou funkci*. Sporná norma je v zákoně o insolvenčních správcích od počátku jeho účinnosti, novela č. 185/2013 Sb. měla vliv jen na přerazení této skutkové podstaty do jiného písmene téhož ustanovení § 9 odst. 1.

[20] Stěžovatelka má pravdu v tom, že důvodová zpráva k institutu pozastavení je vskutku strohá. Důvodová zpráva jen říká, že „[v] *některých případech se insolvenčnímu správci pozastavuje právo vykonávat činnost insolvenčního správce, nastanou-li taxativně uvedené skutečnosti, a to ke dni, kdy tato skutečnost nastala. [...] Pomine-li skutečnost, která byla důvodem k pozastavení, obnovuje se v plné šíři oprávnění vykonávat činnost insolvenčního správce*“ (viz vládní návrh zákona o insolvenčních správcích ze dne 10. 11. 2005, tisk č. 1192/0, digitální repozitář PS PČR <http://www.psp.cz>).

[21] Smysl a účel zákonné úpravy tak musí soud dovodit především ze samotné povahy činnosti insolvenčních správců. Součástí koncepce insolvenčního zákona [zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)] je i působení insolvenčního správce jakožto profesionála, u něhož jsou podmínky vzniku oprávnění vykonávat tuto činnost, včetně vedení seznamu těchto správců, upraveny zvláštním zákonem. Insolvenční správce je vedle dlužníka a insolvenčního soudu nejdůležitější osobou insolvenčního řízení; s jistou mírou zjednodušení lze říci, že má v podstatě postavení výkonného manažera insolvenčního řízení. Až do roku 2006 existovala jen velmi nedostatečná až torzovitá právní úprava insolvenčních správců, resp. dříve správců konkursní podstaty nebo vyrovnacích správců. Zákon o insolvenčních správcích měl radikálně změnit dosavadní nevyhovující stav s tím, že jeho cílem bylo vytvořit funkční systém, který bude generovat insolvenční správce na odborné úrovni, zaručující jejich efektivní činnost v rámci insolvenčního řízení (srov. již cit. důvodovou zprávu k zákonu o insolvenčních správcích).

[22] Nutno říci, že právní předpisy na insolvenční správce v řadě aspektů nahlížejí obdobně jako na soudce, např. podmínky pro vyloučení správce jsou shodné s podmínkami stanovenými pro podjatost soudce podle § 14 o. s. ř. (srov. § 24 insolvenčního zákona). Jedním z doprovodných prvků nové regulace insolvenčních správců je pak i stěžovatelkou zpochybňovaný § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích. Účelem tohoto ustanovení je zabránit střetu zájmů (viz Šnoblová, Z. – Němčák, V. dílo cit. v pozn. č. [12], s. 174).

pokračování

[23] Požadavek, aby osoba v tak významné pozici, jako je insolvenční správce, nemohla souběžně vykonávat funkci člena vlády, člena orgánu územní samosprávy, poslance nebo senátora anebo jinou volenou či jmenovanou veřejnou funkci, a tedy nedostala se do střetu zájmů, je legitimní. Je zásadně na úvaze zákonodárce, který nastavuje pravidla insolvenčního řízení včetně pravidel vztahujících se na insolvenční správce, jaká omezující pravidla ve vztahu k těmto osobám zvolí. Nejvyšší správní soud připomíná, že funkce insolvenčního správce není klasickým podnikáním, ponechaným jen na působení tržních sil, nýbrž má mnohé veřejnoprávní přesahy.

[24] Nejvyšší správní soud připouští, že omezení nastavená v § 9 odst. 1 písm. g) zákona o insolvenčních správcích lze vnímat jako poměrně tvrdá. Jak uvádí Z. Šnoblová s V. Němčákem, je v tomto ohledu zákon „příliš přísný. Výkon mnoha veřejných funkcí, které spadají do výše uvedené definice nemá ani vzdáleně vliv na insolvenční řízení, a nemůže tedy brožít střet zájmů“ (dílo cit. v pozn. č. [12], s. 174). Nicméně ani přesvědčení o přílišné přísnosti zákona nemůže vést k závěru o jeho protiústavnosti. Moc soudní zajisté nemůže neomezeně kontrolovat přísnost zákonů regulujících podnikání, a dle své úvahy odstraňovat taková omezení, které (dle subjektivního názoru) rozhodujících soudců nejsou nutná, nezbytná, vhodná, atd.

[25] Městský soud v této souvislosti správně odkázal na čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Úvahy městského soudu jsou v plném souladu s judikaturou, podle níž Ústavní soud „při své rozhodovací činnosti je oprávněn posuzovat toliko ústavnost (popř. zákonnost) napadeného právního předpisu, a nikoliv jeho vhodnost či účelnost. [...] Výběr omezujících kontrolních nástrojů a míra jejich uplatnění je primárně úkolem zákonodárce. Jedině Parlament jako zastupitelský orgán může v našem ústavním systému takové kroky učinit. Jeho odpovědnost za rozpoznání problémů, jež si žádají regulaci, volbu nástrojů a jejich účinky, které mohou být někdy i záporné, je v první řadě politická; Ústavní soud může v tomto případě do jeho zákonodárné činnosti zasáhnout jen tehdy, jestliže v ní shledá protiústavnost“ [nález ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), bod 179]. Ústavní soud se proto zabývá pouze ústavněprávními aspekty zákonů, nevyjadřuje se k jejich vhodnosti a účelnosti; není tedy povolán k posuzování ekonomických aspektů nutnosti a nezbytnosti např. různých úprav týkajících se podnikání vzhledem k potřebě zajištění jednotlivých, často vedle sebe nebo dokonce i proti sobě stojících (údajných) veřejných zájmů (srov. tamtéž).

[26] Stěžovatelka argumentuje nerovností jejího postavení s postavením soudních exekutorů či notářů, na které se srovnatelně přísná pravidla o neslučitelnosti funkcí neuplatní. V tomto má pravdu. Neznamená to nicméně, že by moc soudní měla nutit zákonodárce k tomu, aby podmínky inkompability insolvenčních správců přizpůsobil regulaci soudních exekutorů, nebo naopak zpřísnil podmínky inkompability notářů či soudních exekutorů. Je nepochybné, že profese soudního exekutora či notáře je v řadě rysů odlišná od profese insolvenčního správce. Bez toho, aniž by moc soudní nahradila zákonodárce při zkoumání účelnosti či vhodnosti právní úpravy, nelze ani rozřešit spor, zda je optimální vymezení inkompability vůči té či oné profesi.

[27] V projednávané věci proto nevznikla potřeba předložit věc Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Klíčová kasační námitka je nedůvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující rámec obvyklé činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu